



No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010".

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Mallheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo**: Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ *Direito administrativo*. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1 Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

Compulsando o projeto apresentado resta constatado que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, bem como no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A matéria veiculada nesta Minuta de Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa assegurados ao Município e insculpidos no artigo 30, inciso I da Constituição Federal e não conflita com a competência privativa da União Federal e com a competência concorrente entre os Entes, conforme previsto nos artigos 22 e 24 da Constituição Federal, respectivamente.

Pelos ensinamentos de José Nilo de Castro⁵, entende-se por interesse local “todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local.”

⁵ CASTRO José Nilo de, in *Direito Municipal Positivo*, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49





Corroborando o alegado, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, página 587:

Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar 'sobre assuntos de interesse local' bem como a de 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber' - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local - ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.

Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF⁶. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local, isso porque o Projeto de Lei nº 51/2024, além de veicular matéria de relevância para o Município, esta não está atrelada às competências privativas da União (art. 22 da CF/88).

No que tange à iniciativa, tem-se que se consolidou na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61, da Constituição da República, as quais são de absorção compulsória para os demais entes da federação.

O professor Ferreira Filho⁷ assevera que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira "iniciativa geral. Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado". Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por disposição constitucional expressa.

Válido destacar que, no presente caso se trata de Lei meramente autorizativa, não havendo qualquer a criação de programas envolve organização administrativa, alocação de recursos e planejamento, que são atribuições exclusivas do Executivo, mas apenas funcionam como sugestões.

Diante do exposto, não havendo vícios formais, o projeto de lei em exame pode ser tratado por meio de iniciativa parlamentar, tendo esta sido utilizada adequadamente.

⁶ STF. RE 610.221 RG

⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia





3.1 Aspecto Material

Conforme narrado, o presente projeto de lei objetiva autorizar o Poder Executivo a criar um programa de incentivo ao esporte paraolímpico nas escolas municipais.

A propositura em questão, apesar de tratar de um tema de grande relevância, é meramente autorizativa, ou seja, não gera uma obrigação de agir pelo Poder Executivo, não gera direitos para os cidadãos, funcionando, de fato, como uma sugestão, esvaziando a função normativa que se espera de uma lei.

No entanto, o tema versado é sensível e nos últimos anos tem ganhado destaque no cenário nacional. Tamanha a amplitude do tema que, que ao analisarmos termo "*paraolímpico*", este significa "ao lado da Olimpíada", e é utilizado para reforçar a necessidade de inclusão das pessoas com deficiência nos esportes.

A prática esportiva no Brasil é tratada, inclusive, pela Constituição Federal, tendo destaque para fomento do desporto nas escolas. Se não, vejamos o contido no art. 217:

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

- I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;
- II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;
- III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;
- IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

De igual modo a Constituição Federal, no art. 205, propõe a necessidade do Estado de garantir a educação, visando a pleno desenvolvimento da pessoa humana. O esporte escolar, especialmente o paraolímpico, integra esse objetivo ao proporcionar igualdade de condições e oportunidades a estudantes com deficiência.

Não fosse suficiente o contido na carta maior, a legislação infraconstitucional,





especialmente a Lei 13.146/2015 (estatuto da pessoa com deficiência) reforça a importância do esporte como meio de inclusão social e garantia de direitos. Se não, vejamos o art. 27 e 42, *caput*:

Art. 27. A educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.

Parágrafo único. É dever do Estado, da família, da comunidade escolar e da sociedade assegurar educação de qualidade à pessoa com deficiência, colocando-a a salvo de toda forma de violência, negligência e discriminação.

Art. 42. A pessoa com deficiência tem direito à cultura, ao esporte, ao turismo e ao lazer em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, sendo-lhe garantido o acesso:

Sendo assim, nota-se que, alinhado às legislações vigentes, o projeto de lei ora analisado busca sugerir ao Poder Executivo a efetivação de medidas de "acessibilidade em todos os ambientes e atividades escolares, incluindo práticas esportivas".

Diante do exposto, considerando tratar-se de mera autorização ao Poder Executivo, não se configurando ingerência do legislador na função do Chefe do Executivo, opina-se que o projeto não padece de vício de inconstitucionalidade ou ilegalidade.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho⁸, "*A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torna-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.*"

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda⁹, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual "*não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de*

⁸ *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

⁹ *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

No presente caso, apenas para adequação e bom uso do vernáculo, recomenda-se que, quando da confecção do autógrafo de lei, seja realizada a correta concordância das expressões contidas no *caput* do art. 4º do Projeto de Lei. **(Recomendação 01):**

Art. 4º Os Programas de Esporte Paraolímpico nas escolas municipais **poderão** contar com:

Ademais, observadas as recomendações inseridas, o Projeto de Lei nº 51/2024 atende as normas introduzidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, desde que atendida as recomendações, **OPINA-SE** pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 51/2024, desde que observada a recomendação inserida.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e/ou às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Enfatize-se, por fim, que as Comissões Permanentes são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 11 de dezembro de 2024.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador
Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora
Matrícula 1341



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 34003000300030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 11/12/2024 15:35

Checksum: **5389F41ECCDFEE8D8C659B42CE157A8DEC36ACEC4E9F36AA93759F2F375090F**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 11/12/2024 15:38

Checksum: **ABBBF0D192B460077A98367E46C4225E7B6BC00E9F425839D9A8AFB922D56428**

